

地方自治体の議会機能の活性化について

The Activation of the Assembly of the Local Government

森 口 佳 樹

Yoshiki MORIGUCHI

I 問題意識

前世紀から今世紀への転換期において、いわゆる地方分権改革が一定の範囲において実現した。国等の機関としてその事務を遂行することを要求される機関委任事務から、国等による拘束度の違いはあれ自らの事務として遂行することが前提となった法定受託事務への転換に代表されるように、国の一機関としての役割から解放され、地方自治体の自主性が以前と比較すれば尊重される時代が到来した。⁽¹⁾

さて、地方自治体がその「自主性」を発揮する場合に当然にその住民が主体となろうが、具体的には誰がその「先導役」となるのであろうか。第一に想起されるのが首長であろう。首長は補助機関を統轄しながら地方自治体を代表し、執行機関としてその運営を中心的に担うこととされている（地方自治法138条の3、147条、以下本稿においては明示しない限り「法」として地方自治法の条文を示すこととする）。さまざまな地域における「改革派」首長の出現は枚挙に暇がない状況である。もっとも、その自主性が「恣意」に転化すれば問題であって、法治主義の原則遵守の観点（法2条16項）からも適切な監視体制が必要とされる。

地方自治体の組織として、そのような監視を担うべき第一義的機関が地方議会である。住民から選出された議員から構成される地方議会は、首長を代表とする執行機関と二元的に地方自治体の運営を担う機関として憲法及び法上規定されている（日本国憲法93条、法89条）。もっとも、議員の能力は住民の選挙により最終的には判断され、かつ首長の補助機関と比較して、地方議会事務局は体制的に貧弱であることは平均的には否めず、結果的に「地方議会の機能不全」が指摘されるようになっていた。その現われではないとは考えられるが、平成18年の法改正において、監査委員の機能強化が図られたのであるが（法195、196条）、具体的には条例の規定による監査委員の増員の可能性が開かれたものである。その増員枠は結果的には議員以外の学識者等にあてられており、皮肉な見方をすれば、議員の監視能力に限

（1）参考文献としては枚挙に暇がないが、総論的研究として小早川光郎・小幡純子編『あたらしい地方自治・地方分権』（ジュリスト増刊・有斐閣・2000年）、関係者による代表的論稿として西尾勝『地方分権改革』（東大出版会・2007年）をあげるに止める。

界があることを法制上明らかにした制度変更であるともいえる。地方自治体の運営の監視が専門的能力によらなければ困難であることは、地方行政運営の複雑化・専門化の進展から否めず、すでに平成9年の法改正により一部の地方自治体において外部監査制度が導入されるに至っている(法252条の27以下)。議員個人の能力と議会としての能力とは区別して議論されなければならないが、監査委員となる地方議員を選出する地方議会や議員の能力に一部不安があったことは否めないとする判断によるものと評価できよう。

しかしながら、地方議会の活性化に資する法改正や地方議会自体による改革の動向が最近顕著になってきている。

第一に法改正により、議会機能の強化が近年図られている。たとえば平成16年法改正により、定例会の回数制限が撤廃され、開催回数の規定は全く自由な条例事項とされた(法102条2項)。この改正により通年議会として開催する地方自治体も出てきている(後述・北海道・白老町)。臨時会の招集についても、平成18年改正により、議長による招集請求権や請求から招集までの期間制限について規定された(法101条4項)。また、法定の議決事項も現在では限定列举の形式で規定されているが(法96条1項と2項の比較)、第29次地方制度調査会においてはその規定の是非についても議論され、「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申」(平成21年6月16日答申)として議会機能の活性化全般について検討がなされている。

第二に地方議会の自主的改革の一例として、議会基本条例の制定やそれと関連しての議会・議員活動の活性化があげられる。北海道二セコ町における、いわゆる自治基本条例の制定をその端緒として⁽²⁾、中央政府における憲法と同様に地方政府における基本法としての条例が制定されたものであろう。もっとも、当初の自治基本条例には、執行機関に関する事項のみが規定されている。したがって条例の名称としては、行政基本条例として制定する例も多い。これは、地方議会に関する事項を執行機関提出の条例によって規定することは「越権」となることから地方議会による自主的判断にゆだねられたということであろう。

しかし、このような動向も踏まえ、独自の議会基本条例の制定や行政基本条例の中に地方議会に関する規定をおくことを規定する条例制定例も増加してきている。このような条例制定とは別としても、議会機能の活性化については最近頻繁に情報が提供されているところである。⁽³⁾

その一方で、行政改革による人員削減の影響を受けたものであろうか、議員定数の削減や

(2) 同条例の紹介としては多数あるが、制定にあたった当事者による論稿として、木佐茂男・逢坂誠二編『わたしたちの町の憲法』(日本経済評論社・2003年)、各地の自治基本条例を比較検討する研究として松下啓一『協働社会をつくる条例 自治基本条例・市民参加条例・市民協働支援条例の考え方』(ぎょうせい・2004年)、また、多数の市町村合併を経た上越市による取組の紹介例として、石平春彦『「自治体憲法」創出の地平と課題』(公人の友社・2008年)等参照。

いわゆる「平成の大合併」に伴う議員総数の減少により、議会機能の活性化を図る「原資」の減少という現象にも直面している。議会の機能強化や活性化は議員定数の減少傾向と何らかの関係があるのであろうか。すなわち存在の必要性の「立証責任」を果たせなければ生き残ることができないからであろうか。⁽⁴⁾

以下本稿においては、地方議会の機能の活性化に関する最近の諸問題について管見することにより、地方議会の機能に関する最近の動向について紹介・検討することとする。⁽⁵⁾

Ⅱ 最近の事例判断における最高裁判例の見解

最近の最高裁判所判決によれば、事例判断において地方議会の判断を重視する傾向が顕著である。以下にその諸判例の要点を紹介する。

1 最高裁第三小法廷平成16年7月13日判決（判例時報1872・32）

事実関係の概略は、以下のとおりである。

名古屋市の財団法人世界デザイン博覧会協会から、当該博覧会で使用した施設等を買収した契約が違法であるとして、住民から提起された住民訴訟である。その根拠となったのは、市長等の市の幹部が当該協会の会長等の幹部を占めており、民法108条により禁止されている双方代理禁止規定に抵触するので、当該買収契約が無効であるとするのがその主たる理由である。

第一審判決（名古屋地判平成8年12月25日判例時報1612・40）は、市長と協会会長の兼任は双方代理の禁止規定に抵触し契約が一部無効であるとして原告の訴えを基本的に認めた。これに対して控訴審判決（名古屋高判平成11年12月27日判例自治200・23）は、双方代理禁止規定が、民法116条の追認規定によりその効果が市に帰属するとして原告の訴えの一部のみを認めた。問題となったのは、市議会が議決したことが民法に規定する「追認」にあたるのかという論点である。議会が追認したことの意義をどのように評価するのが問題となった事例といえる。

✓（3）参考として、月刊誌「ガバナンス」（ぎょうせい）や「地方自治職員研修」（公職研）においては、ほぼ毎号の連載記事となっており、諸地方自治体による取り組みが継続的に紹介されている。ちなみに「ガバナンス」2009年12月号時点で「議会改革リポート」の連載がほぼ毎号で103回、「地方自治職員研修」においても「議会は変わる」の連載が随時掲載されている。さらに法制面からも季刊誌「自治体法務研究」（ぎょうせい）において、特集記事が掲載されるに至っている。たとえば、特集「自治体議会の活性化と議会基本条例」同誌14号5頁以下（2008年・秋号）。このように、個別の地方自治体の取組についての紹介は枚挙に暇がない。

（4）議員定数のあり方に関するごく最近の論稿として、勢簾了三「議員定数論—町村議会 少数化のゆくえ」自治実務セミナー2009年9月号36頁以下、江藤俊昭「議員定数の根拠」ガバナンス2009年12月号130頁以下参照。もっとも、一般的な「解答」は見出しえないようである。

（5）最近の地方自治体に関する議論を総体的に紹介する代表例として、大森彌『変化に挑戦する自治体』（2009年・第一法規）。とくに地方議会の改革について、319頁以下参照。

最高裁は、双方代理禁止規定は地方自治体に対しても類推適用されるので契約は本来違法であるが、住民の代表機関である地方議会が追認した場合には、民法116条が類推適用され、契約の法律効果が市に及ぶことを認容し、一部差戻判決等の判断を示した。なお、藤田宙靖裁判官の補足意見として、相手方との「距離」に応じた特別の法理による判断が必要ではないかとする考え方が示されている。その中において、「何をもって追認があったと考え得るか、といった問題に関し、事案に即した柔軟な考察をすべき場合もあるのではないか」と主張している。

首長の契約行為を議会が追認することが、民法116条の「追認」と考えることができるのかについては諸般の議論があるようであるが（前出判例時報コメント参照）、最高裁は、結局のところ地方議会が住民代表から構成されていることを重視したものであろう。この点から考えても議会の議決機能が重視されていることが理解できよう。⁽⁶⁾

2 最高裁第一小法廷平成17年11月10日判決（判例時報1921・36）

事実関係の概略は、以下のとおりである。

この事例は、いわゆる日韓高速船事件としても著名な事件であり、第一審・控訴審判決では当時の下関市長への多額の損害賠償が認容されたことでも世間の耳目を集めた事例でもある。問題は、高速船事業を運営する第3セクターに対する多額の補助金の支出が住民訴訟による返還請求の対象とされた。補助金の性質により二分されることとなったが、総計約8億5千万円の支出の適否が問題となった事例である。

第一審判決（山口地判平成10年6月9日判例時報1648・28）は、問題とされた補助金すべての支出が違法と判断したのに対して、控訴審判決（広島高判平成13年5月29日判例時報1756・66）は、当該補助金のうち高速船運営の運転資金となった部分についてのみ違法として、市長の責任を認めたものである。

法232条の2によれば、公益上の必要性があれば地方自治体による寄付及び補助が可能とされている。問題は、その「公益性の有無の判断」をどのように、誰が判定するのがという点にある。

最高裁は、本件の補助金支出すべてについて市長の判断に裁量権の踰越・濫用がないと判断し、適法と判断した。その理由の一部として市議会において当該補助金の支出について承認を得ていることをあげている。なお、才口千晴裁判官の反対意見として、一部の補助金について公益上の必要性があると判断したことに裁量権の逸脱・濫用があったと判断している。その理由として、議会の議決があったことが、事後の裁判所による判断を左右するものではないと判示している。

（6）この判決についての論稿としてさしあたり、『平成16年度重要判例解説』（ジュリスト臨時増刊1291号）48頁以下参照（稲葉一将解説）。

結局のところ、多数意見は、非常に判断の困難な「公益性の有無」の判断を、地方議会の議決によることとしている。この判断の困難さは、三審すべての判断が異なっていることかつ最高裁における反対意見の表明からも理解できよう。しかしながら結論としての最高裁判決のポイントとして、住民代表による判断に重点をおいたことで地方議会の判断に特段の意義を認めていると評価できよう。⁽⁷⁾

3 最高裁第一小法廷平成17年11月17日判決（判例時報1917・25）

事実関係の概略は、以下のとおりである。

山形県小国町の出資する第三セクターが、町有地から採取された砂利を通常より低廉な価格で第三者に譲渡したことにより町が損害を被ったとして、その損害賠償を提起した住民訴訟である。町長が譲渡価格について適正と判断した価格を第三セクターとの間で決定していたが、その適正性の判断に関する議会の関与が問題となった事例である。法237条2項においては、条例の規定や議会の議決に基づかないで地方自治体の財産を適正な対価によらず譲渡貸付はできないと規定されている。

第一審判決・控訴審判決（山形地判平成14年10月22日・仙台高判平成15年5月29日）は、上述の譲渡価格に基づいて算定した砂利採取料を財産収入として計上して編成された補正予算を議会が可決していることを根拠として、譲渡価格の適正性については特段の判断をすることなく住民の訴えを退けた。また控訴審判決は、譲渡価格の適正性に問題があった場合であっても、議会の議決により瑕疵が治癒される、すなわち万が一不当な譲渡価格であっても、その問題点は治癒されると判断している。

これに対して最高裁判決は、総体としての補正予算の議決だけでは足りず、譲渡価格について適正な価格であることを議会が十分に認識した上で議決したことが下級審における審理においては明らかではなく、その点について明確になっていない以上審理不尽であるゆえ、原審にその点に関する審理について差戻判決を下したものである。

この判決は、砂利の譲渡価格の適正性について、単なる補正予算総体の可決のみの認定では足りず、譲渡価格自体の適正性について議会が意識的に認定をしているかどうかを重視し、その点に関する審理を尽くすために差戻と判断された事例である。地方議会の審理内容について実質的な内容を最高裁として要求した判決と評価することができよう。もっとも、当該事例のような場合に、いかなる審議によって「議会が意識的に認定」したと判断できるのかの基準については諸説があろう。

（7）この判決についての論稿としてさしあたり、『平成17年度重要判例解説』（ジュリスト臨時増刊1313号）53頁以下参照（岸本太樹解説）。

4 小 括

以上の最近の最高裁判決すべてにおいて、地方議会の実質的判断を相当重視していることが見てとれる。執行機関の監視機能を司る議決機関として当然期待される機能である⁽⁸⁾では、そのような機能を果たすことを期待されている地方議会自体の改革の最近の動向はどのようなになっているのか。以下においては地方議会の改革の動向について紹介・検討したい。

Ⅲ 新たな動向

1 議会基本条例の制定等による議会活動の活性化の動向

いわゆる自治基本条例は、本稿の冒頭に触れた北海道二セコ町制定の条例の制定をもってその嚆矢とされるが、一般的に称される名称からだけすれば羊頭狗肉となろう。というのも地方議会に関する規定を有しない条例も多く、いわば当初は「行政基本条例」と称すべき内容の条例の内容であったのであった。もっとも現在においては、自治基本条例の中に議会に関する規定を設ける例も多くなっている。これは、執行機関により議案が提出されるゆえの制約と見ざるを得ない現象であった。

しかし、本格的な議会基本条例が地方議会の自主性に基づいて陸続と制定される昨今の状況となってきた⁽⁹⁾。地方議会が地方自治体の二元代表機関であることに鑑み、そのあり方等の基本的事項について規定し、その果たすべき役割のあり方について、それぞれの議会が意見表明した表れとして理解することができる。以下では議会基本条例の制定に限定せず、昨今の地方議会活性化の動向の諸相について紹介・検討する⁽¹⁰⁾。

2 議決事項の追加

地方議会の議決事項については、法96条1項に限定的に列挙されているに過ぎず、首長の権限と比較しての「謙抑さ」が如実に現れていた。もっとも、同法2項によって、議決事項

(8) もっとも、このような傾向に反する最高裁判例がないわけではない。旭川市国民健康保険条例事件(最大判平成18年3月1日判例時報1923・11)は、その第一審判決(旭川地判平成10年4月21日判例時報1641・29)と比較して、旭川市議会における審理内容について関心を示すことなく条例が違憲ではないと判断している。この点について、遠藤美奈『平成18年重要判例解説(ジュリスト臨時増刊1332号)11頁参照。

(9) 2009年9月末において、68の地方自治体において議会基本条例が制定されているようである。参照、日経グローバル編著『地方議会改革マニフェスト』(日本経済新聞出版社・2009年)24頁。

(10) 以下の論説は、上掲の日経グローバル編著以外に、橋場利勝・中尾修・神原勝『議会基本条例の展開—その後の栗山町議会を検証する』(公人の友社・2008年)、中尾修・江藤俊明編著『議会基本条例—栗山町議会の挑戦』(中央文化社・2008年)、神原勝『〈増補〉自治・議会基本条例—自治体運営の先端を啓く』(公人の友社・2009年)、三重県議会編著(三重県議会議会改革推進会議監修)『三重県議会—その改革の軌跡』(公人の友社・2009年)、橋場利勝『栗山町議会基本条例』(日本自治学会『2008年活動報告集』(非売品・2009年)72頁以下を参照した。これらについては相互に共通して述べられていることも多く、論者にも重複が多いので、この論点に関しては、特に別途の必要がない限り、個々の引用を省略する。

を拡大することも可能ではあったが、昨今までは具体的な取組がなされないままであった。しかし最近になってその様相は一変した。総合計画等の当該自治体にとっての重要な計画等に関して地方議会の議決を必要とする条例の制定等による議決事項の拡大が図られるようになって来たのである。⁽¹¹⁾

「重要」性の判断や条例の制定の方法の相違により、議決事項の範囲については相違が発生しようが、それはまさに地方議会の自主性の問題であって一定の「正解」が存在するものではない。この議論は、法律の留保論において展開される本質性理論（重要事項留保説）とも関係する問題である。⁽¹²⁾

もっとも、地方議会はそのような議決事項の増加によって、自らも責任を負う立場となったことには留意せねばならない。総合計画の実施に関する計画の中で数値目標掲げる例も見られる。このような計画の数値まで審議した上で地方議会が議決しているとすれば、その不達成の責任は執行機関だけではなく地方議会も負わなければならないと考えられるような事態も発生すると考えられる。⁽¹³⁾ 監視機能が果たされていなかったと住民により非難の対象となる立場に自らもおいたことの認識が必要である。

さて、法定受託事務に関しては議決事項の追加ができないことが法96条2項に規定されている。さらに法255条の2においても、法定受託事務に関する審査請求について、市町村に関する場合は都道府県の関係部局に、都道府県に関する場合は国の機関の関係部局に対しての請求が認められており、地方分権の観点からすれば問題があるとつとに指摘されてきた。

行政不服審査法に基づく審査請求は「直近上級行政庁」に対して提起できるのが前提なので（行審5条1項）、法定受託事務として機関委任事務から性質を変えたにもかかわらず、旧態依然として、地方自治体の機関を国の下位の行政機関として認識していることの表れと評価することもできるからである。

この点に関しては、第28次地方制度調査会における議論が今後も継続されているようではあるけれども、第29次の当該調査会によっては直接的に指摘されなかったこともあり、問題の静観状態にあるように見える。この点に関する地方自治体からの一層の働きかけが必要である。

(11) 具体的に自治体名をあげているのが、宇賀克也『地方自治法概説（第3版）』（有斐閣・2009年）181頁、その他自治体計画に関する特集として、自治体学会編『自治体計画の現在』（第一法規・2009年）における諸論稿が参考になる。

(12) 法律の留保論に関する行政法理論の整理に関して、高田敏編著『新版行政法』（有斐閣・2009年）35頁以下参照（高田敏執筆）。

(13) 一例として、和歌山県海南市における2007年制定の総合計画実施のための基本計画があげられる。施策の成果指標の現状値をあげ、計画達成年度における目標値を定めている。

3 議会基本条例の紹介・検討

前述のように、地方議会に関する基本事項や基本的姿勢や運営指針に関して地方議会自らが規定する条例が最近陸続と現れてきた。北海道栗山町が2006年に制定した「栗山町議会基本条例」をその嚆矢とする地方議会主体の取り組みである。

というのも、地方議会が執行機関と二元代表制と法的にはされながらも、その招集が首長によることとされ、かつ一定の期間のみの活動が前提とされている。これらの制限をいかに評価し、かつその下においても、地方議会としての機能を十分に果たす方策を検討した地方議会が、その役割を十分果たすために、その宣言かつ法的拘束力ある規範として、その運営について規定した規範として機能すべく自ら制定した条例である。その内容としては、議会・議員の基本理念・原則や活動原則、議会における議論の形態、住民との関係そして議会基本条例の他の議会に関する規定との関係（基本条例としての意義）等について規定している。

以下では、その主たる内容について紹介・検討する。

(1) 執行機関との議論の実質化と審議内容の充実

これまでの審議方式は一括質問・一括答弁の形態であったが、誰から見てもわかりにくいことは否めず、かつ審議内容を深めることが困難なやり方であった。したがって、最近では一問一答制を導入し、さらに執行機関による反問や議員による再質問を導入する取組がなされている。これによって議員の事前研究の程度が深まり、ひいては議会審議の充実が見込まれる。質問される立場に立てば、その事前研究も従前に比較すれば当然深化するからである。

議会としての活動を顕在化する取組として自由討議を取り入れる例が増加している。

議会が執行機関への質問形式だけではなく、議員相互の討論により議論の深化を見せるようになってきた。法は、その121条において、原則としては執行機関のメンバーは議会への出席義務はなく、出席を求められた場合にだけ出席義務があると規定している。ゆえに法の建前としては、議員による議論を前提としていたというよう。しかしこれまでは、議員間の「根回し」等において議会における議論が代替され、執行機関のみならず住民からも透明性が低い状態となっていた。自由討議であれば、執行機関と関係なく公式の場において議論を展開することができる。かつこれまでの全員協議会といった不透明な場において議論する事態の減少が予想される。

また、議会の審議機能のための場の設定として、議場の形態を変更し、執行機関と対面演壇にする試みも行われている。確かに、これまでの多くの議場が、執行機関を背にして質問する形態となっている。質問の相手方を背にして質問するのは不合理であることはいうまでもないであろう。「形」の問題にとどまることであろうが、重要な一面を示すものといえよう。

(2) 研究機能の強化

審議機能を充実させるためには、事務局機能の充実が欠かせない。執行機関が補助機関に比較的豊富な人的資源を有するのに比較して、議会事務局の体制は脆弱であり、その活動が注目されている栗山町の場合にでもわずか3名体制である。法も、都道府県の場合は事務局をおくことを規定しているが、市町村の場合には、条例により事務局をおくことができるとしその設置を任意としているに過ぎない（法138条1, 2項）。かつ、議会事務局の職員は、執行機関から「派遣」されてくることが多く、真の意味での議会専属ではないのが通例である。これでは、執行機関に対して厳しい対応をとることは困難であろう。

理想的には、議会専属の事務局職員を養成し、その能力を向上させていくことが望まれるが、当該職員の人事面の処遇・能力育成の問題もある。したがってたとえば、都道府県単位での一部事務組合等を結成し、議会事務局職員の独自養成を図ることも考えられよう。

平成18年法改正によって導入された専門的事項の調査（法100条の2）による学識経験者等による調査制度の活用とあいまって、議会としての研究・調査機能の向上がますます必要となってきた。

(3) 住民への説明責任の貫徹

議会活動を住民に対して説明することは重要である。それは、これまでと異なり「議会」としての活動を示すことであり、個々の議員の活動を示すものではない。

これまで、住民が個別の議員に陳情をし、その議員が議会において執行機関に質問・要望を行い、あるいは直接執行機関への働きかけを行うことがまま見られた。しかしこれは個別議員の活動を示す行為であって、議会全体としての活動を示すものではない。

しかし最近、各地の地方議会が議会報告会等の名称で、定期的に議会活動を住民に対して直接説明する機会を設けるようになってきた。栗山町の例でいえば、数名の議員がグループとなり、自らの出身地区ではない地域に赴き、議会活動を住民に年一度説明する。質疑応答については、個人の立場ではなく、議会の立場で説明をする。栗山町の場合には、いわゆる会派が存在せず、会派が存在する場合はこのような対応は困難であるが、充実した「議会だより」等の配布のみよりも住民への説明責任を貫徹するという面からは評価されよう。さらに議会モニターを設置して、議会運営に関して公募による外部からの議会の監視制度まで設けている。

さらに、このような活動を行うことで住民自体も変化したとも評価されている。議員への個別の「依頼」が減少し、町のあり方を自ら考える住民が増加したという評価である。⁽¹⁴⁾

(14) 他地域における住民の変化を示す最近の紹介として、坪郷實「日本における自治体政治の活性化」『分権と自治体再構築』（法律文化社・2009年）173頁以下参照。

(4) 小 括

執行機関が首長を長として一体となって活動するのに対して、議会は議員個人がそれぞれの立場から個々に執行機関に所見を質するのがこれまでの多くのあり方であったが、上述のように議員個人ではなく、議会としての一体的機能の発揮ができるようになったことは重要である。⁽¹⁵⁾

これほど複雑化した地方行政の実務を、個々の議員の活動によって監視することは、これまで以上に困難になってきていると考えられ、個々の議員による活動を前提とした議会全体としての監視活動が今後一層重要視されることになるであろう。

しかし、これまでの取組が地方議会活動自体の活性化に集中しているが、これだけでは十分ではない。国政レベルでも具体的施策に関する議員立法の活性化が顕著であるように、地方議会としても具体的施策に関する条例の制定を推進する必要があるであろう。というのも、議会関係規定の整備・強化により、具体的に住民にいかなる変化をもたらすのかがわからなければ意味がないからである。そのためには前述した議会としての研究機能の強化とともに、執行機関との「健全」な対話も必要となろう。⁽¹⁶⁾

4 通年議会制

北海道白老町議会は、平成20年に議会の会期を通年とする白老町議会会議条例を可決した。前述したように法改正により、議会の開催回数は条例事項とされたことによりこのような対応も可能となったわけである。三重県議会も年2回開催としている。議会の通年開催となれば、首長部局の緊張感は向上するであろう。しかし、当然に休会期間が設けられるのであるから、これは議長に開催権限を委ねたに過ぎない現象ともいえる。

もっともこのような対応により、これまで年度末に特に見られた専決処分の必要性も低下し地方議会の機能がこれまで以上に発揮されることと考えられる。また、議会運営に関する規範の制定も体系的に進められ、住民から見えやすい議会運営に努める姿勢が顕著である。

一方、執行機関との関係において、その「過剰負担」の危険もないわけではない。今後の運営の実態に注目したい。というのも、地方議会開催に対する対応が、公式には一定期間に限定されていることによるよき緊張感の維持もあらうと考えられるからである。⁽¹⁷⁾

(15) これまでの問題点を整理した上で改善の方向性を示した論稿として、加藤幸雄「地方議会の審議の実態と活性化」『自治体デモクラシー改革』（ぎょうせい・2005年）127頁以下参照。

(16) 地方議会議員立法の性質を分類・紹介する論稿として、田村泰俊・千葉実・吉田勉編著『自治体政策法務』（八千代出版・2009年）107頁以下参照（津軽石明彦執筆）。

(17) 白老町の議会会議条例に関する解説として、上坊寺博之「白老町議会会議条例と議会運営の条例・規則体系」自治体法務研究（ぎょうせい）2009年秋・18号63頁以下参照。

5 議会・議員活動の評価の法的変化

平成20年法改正による議員報酬の性質の変化についても考察する必要があるだろう。これまででは非常勤職員と同様の扱いであったものが、非常勤職員に対する「報酬」（法203条の2）とは別個の「議員報酬」（法203条）として位置づけられることとなった。議員が専門職であり、かつ議会活動が活性化し、公式の議会開催等以外の活動も視野に入れたことによる法改正であると評価できる。

しかし、福島県矢祭町の判断によれば、議員報酬を日額制としている。それぞれの地方自治体における議員・議会活動により判断される事項であるが、法整備の動向と明らかに反する傾向だけに注目される。というのも、この制度では他に職を有するものでなければ、実際には議員になることができない、すなわち議員報酬が生活給としての性格をもたないものとして制度化されているからである。

一般的に考えて、高い報酬で優秀な議員を「誘致」することを志向するのか、矢祭町のような報酬においても就任可能な議員による監視を志向するのかは、それぞれの地方自治体の判断にゆだねられるべき問題である。

IV 結びに代えて

以上、最近の諸問題についてのさしあたりの紹介・検討を行った。地方議会の機能への期待・活性化は、地方自治体の二元的組織がようやく実質化してきたことによるものと評価できよう。地方議会機能の活性化は、条例の規定による地方議会議員の定数削減やいわゆる「平成の大合併」の推進とその定着による地方議会議員の定数減少によって地方議会の「軽視」に対する抵抗とも評価することができる。しかし、定数減少も条例事項であって、住民による理解が前提となっていることであろう。⁽¹⁸⁾住民からその存在・活動が必要と切望される地方議会のあり方が検討されなければならない。

地方議員個人の働きではなく、地方議会としての機能が住民に見えるように、そのことが説明責任を果たし自らの存在証明となることの認識を地方議会に関係する人々は認識する必要があると思われる。

さて、上述のように議会機能の活性化が重視される昨今の状況の下において、住民訴訟との関係で考えなければならない問題が発生している。これが地方議会の議決による債権放棄問題である。住民が住民訴訟を提起しても地方議会により係争対象となっている債権を放棄

(18) いわゆる「平成の大合併」により設置することも可能となった地域審議会等の委員を準公選とする試みも始められている（たとえば、上越市）。もっとも、その場合、議会議員の役割との「すみわけ」が検討対象となろう。しかし簡単な問題ではないと思われる。「思考の始点」が異なる可能性が高いからである。地域代表と自治体全体の代表としての立場の相違による問題である。上越市における取り組みについて、石平春彦「住民主権に基づく都市内分権の新たな展開と制度改革の課題」『自治体における代表制』（第一法規・2006年）125頁以下参照。

する議決が行われることにより、債権自体が消滅し訴訟が継続できなくなる問題であり、学説からは強い批判がなされている。もちろん住民による濫訴による弊害についてはこれまでも議論になり、その一定の解決策として平成14年法改正により地方自治体の職員が直ちに個人として被告となることは回避されたものである。しかし、すでに住民が提訴し係争中の事件について、地方議会の議決により訴えの利益を喪失させ結果として却下、すなわち「門前払い」とさせるのが住民の代表たる地方議会の議決により決定されるとすれば、住民感情とすれば理解しがたいことと思われる。この点についての詳細な検討は今後に委ねなければならないとしても、すでに係争中の事件について実質的にその審理を阻害することとなる地方議会の判断の意義が注目されなければならない。⁽¹⁹⁾なお、本稿の冒頭にあげた第29次地方制度調査会の答申においては、訴訟が提起された場合に地方議会による請求権の放棄を制限する措置を講ずべきこととされている。⁽²⁰⁾

結局のところこの判断の是非は、地方議会の判断がいかなる検討内容の下においてなされたかによっている。住民によって法的問題があると思料されて訴訟提起されても、その司法判断の可能性という根底を否定する地方議会の影響力は決定的に大きいゆえに、その権限行使の住民に対する説明責任は一層大きいものと考えざるを得ない。

いずれにしてもさまざまな観点から地方議会の活動が注目を浴びる時代となっている。いわゆる平成21年の「政権交代」により地方分権が今後一層充実するであろうことにより、地方自治体の権限行使の可能性が拡大する可能性がある。いわゆる「地域主権」の実現であり、中央・地方政府の構造がより地方分権的に一定程度実現することとなろうか。したがってその監視にあたる地方議会の機能もこれまで以上に向上されなければならない。それを受けての地方議会による今後の具体的取組には一層注目されなければならないであろう。

(平成22年3月10日)

(19) この問題に関する最近の論稿として、阿部泰隆「地方議会による地方公共団体の賠償請求権の放棄は首長のウルトラCか(上)・(下)」自治研究85巻(2009年)8、9号各3頁以下、同「地方議会による地方公共団体の権利放棄議決再論—学説の検討と立法提案—」自治研究85巻(2009年)11号3頁以下、津田和之「住民訴訟と議会による債権放棄」自治研究85巻(2009年)9号91頁以下。なお、津田説への反論として阿部説が自治研究85巻11号において展開され、その論説においてこれまでの学説が検討されており参考になる。また、判例の整理に重点をおいた論稿として阿部泰隆「地方議会による賠償請求権の放棄の効力」判例時報1955号3頁以下参照。

(20) この論点に関する議論については、下仲宏卓・上飯屋尚・松永智史「第29次地方制度調査会「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申」について」(3・完)自治研究86巻(2010年)2号111頁以下が参考になる。